

Over de rol van kennis in uitvoeringsprocessen

UITZONDERINGEN AAN DE LOPENDE BAND

Producten en diensten worden complexer; klanten vragen van zowel de overheid als het bedrijfsleven individueel maatwerk. Gevolg is dat de producten en diensten die zij leveren veel varianten kennen en vaak aan een groot aantal voorwaarden moeten voldoen. Veel organisaties worstelen hierdoor met de uitvoeringsprocessen voor die complexe producten en diensten.

Door Willem Dicou en Jeroen van Grondelle

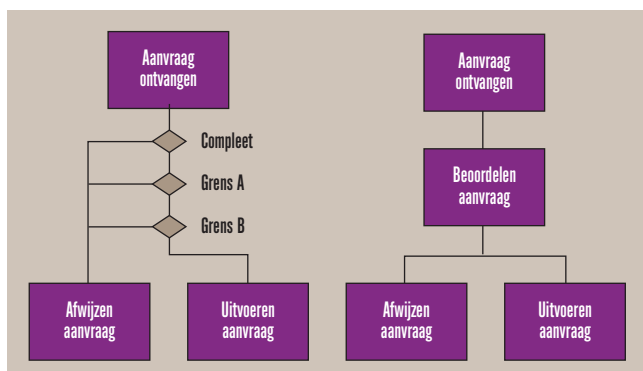
Het is niet eenvoudig te voldoen aan de steeds strengere eisen die gesteld worden aan transparantie en compliance, als ieder geval een uitzondering lijkt. Het scheiden van proces en kennis helpt hierbij. Het explicieter onderkennen van kennis als productiefactor maakt het sturen op kwaliteit mogelijk. De van kennis ontdane productieprocessen zijn minder complex en maken een consistente en transparante bedrijfsvoering mogelijk.

Collectief

Hoewel bij kennisintensieve uitvoeringsprocessen wordt gestreefd naar een individuele behandeling, is het doel het realiseren van een collectief en eenduidig beleid. Individuele behandeling suggereert een groot aantal mogelijke uitkomsten,

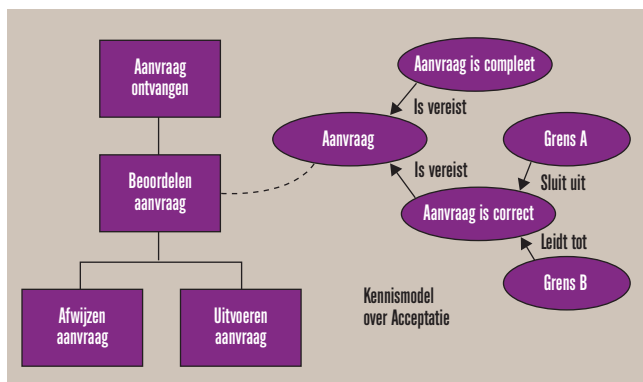
op basis van zeer individuele inschattingen. Maar de kwaliteitseisen zijn die van productiewerk: voorspelbare en traceerbare resultaten, op basis van centraal gemaakte beleidskeuzen. Alleen zo kan gegarandeerd worden dat alle klanten op consistente wijze bediend worden. En dat, in geval van discussie over de afhandeling, verantwoording kan worden afgelegd over het verloop van het proces en de gemaakte keuzen. Dat wat betreft de klantkant van het verhaal. Daarnaast is het van belang ook een aantal eisen vanuit bedrijfsvoering aan uitvoeringsprocessen te stellen. Behalve de al genoemde vereiste consistentie in de uitvoering die niet alleen naar klanten van belang is, maar ook naar toezicht-houders, spelen in de bedrijfsvoering de bestuurbaarheid en de efficiëntie een belangrijke rol. Bestuurbaarheid is van belang omdat complexe processen moeilijk aanpasbaar blijken in veranderende omstandigheden, zoals stelselwijzigingen en beleidsveranderingen. En efficiëntie is van belang vanuit de optiek dat complexe processen duur zijn in de uitvoering en veel – hoogopgeleide – menskracht vergen, die niet eenvoudig is te vervangen door automaten of te verschuiven naar lager gekwalificeerde en dus goedkopere medewerkers.

Vaak ook blijken processen die vergelijkbare producten of diensten opleveren, door de verweving van kennis in het proces onnodig van elkaar te verschillen. Daardoor is het moeilijk zo niet onmogelijk om medewerkers flexibel in te zetten, met als gevolg dat de beschikbare capaciteit voor alle processen op piekbelasting moet worden gedimensioneerd. Dit vraagt een andere kijk op het inrichten van kennisintensive uitvoeringsprocessen.



Afbeelding 1: Kennistoepassing in procesmodellen.





Afbeelding 2: Scheiding van proces en kennis.

Kennis in procesregels

Organisaties waarbij kennis en uitvoeringsprocessen zijn verweven, zijn vaak herkenbaar aan de zeer complexe procesbeschrijvingen die in dikke handboeken zijn opgeslagen. Dat komt omdat productspecifieke criteria door middel van processplitsingen (de 'ruit' in de procesbeschrijving) in specifieke werkstromen worden ingericht, waardoor allerlei producteigenschappen worden 'vertaald' in procesregels. Met als gevolg dat die processen niet alleen nodeloos complex worden, maar bovendien zeer gevoelig worden voor wijzigingen in de producten die ze voortbrengen. Ogenscheinlijk eenvoudige processen, zoals het aanmelden van een verandering in de persoonlijke omstandigheden van een deelnemer aan een collectieve regeling als een pensioen

Efficiëntie is van belang vanuit de optiek dat complexe processen duur zijn in de uitvoering

of kinderbijslag, nemen soms tientallen pagina's procesbeschrijving in beslag. Het is dan ook lastig de essentie uit dergelijke processen te halen en consistentie te garanderen tussen een proces waarin de toepasbare regels zijn verweven en de oorspronkelijke regels zelf (de authentieke bron van de kennis). Nieuwe uitzonderingen brengen vaak onevenredige veranderingen in de procesgang te weeg, waardoor de kans op het maken van fouten in de uitvoering wordt vergroot. De impliciete plek van kennis heeft ook tot gevolg dat er niet op gestructureerde wijze mee wordt omgegaan: kennis is her en der in de procesbeschrijving opgenomen en kan daardoor ook niet kwalitatief goed en efficiënt worden beheerd. Een ander fenomeen is dat de procesondersteunde applicaties niet of nauwelijks iets vastleggen over de toegepaste kennis: immers het proces 'dwingt' de toepasbare kennis af. Gemaakte

fouten zijn daardoor in het resultaat – bijvoorbeeld de uiteindelijke vastlegging van een toe- of afgewezen vergunning of uitkering – niet meer traceerbaar. Doordat de toepasbare kennis geen expliciete plek heeft in de bedrijfsvoering, maar onderdeel is geworden van de processen, ontbreekt de sturing hierop, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit en de efficiëntie (doen we het werk goed, halen we onze normen, en hebben we greep op onze kosten). Het realiseren en evalueren van doelen wordt tevens bemoeilijkt.

Scheiden van proces en kennis

Een oplossing voor de hierboven geschetste problemen is het scheiden van proces en kennis bij het inrichten van uitvoeringsprocessen. In zo'n procesmodel worden alleen procedureaspecten – de taken en activiteiten – beschreven, terwijl de kennis die nodig is bij het uitvoeren van die taken en activiteiten buiten de procesgang wordt gelaten. Dit is mogelijk door het toepassen van kennis expliciet als taak te onderkennen en het proces, afhankelijk van het resultaat van de kennisvraag, verder te laten verlopen.

Een proces definieert dan niets meer en niets minder dan de bedrijfsvoeringsaspecten, zoals distributie en volgorde van taken, en het bewaken van termijnen, zoals reactie- en doorlooptijden. Kennistoepassing wordt dan in procestermen een atomaire actie, zie afbeelding 1.

Kennistoepassing is daarbij een combinatie van domeinkennis – de regels, de normen – en vorm – de wijze waarop de kennis wordt toegepast. Het is hierbij van belang goed onderscheid te maken tussen domein en vorm. Waar kennisregels in het proces nu vaak worden beschreven in termen van het domein alleen, is bij het toepassen van die regels met name de vorm belangrijk. Voorbeelden van vormen van kennistoepassing zijn beslissen, classificeren, controleren en rekenen, maar ook het opstellen van een document. Doordat het toepassen van kennis als expliciete taak in het proces is opgenomen en de vorm van die toepassing bekend is, is het mogelijk consistente kwaliteitseisen bij vormen van kennistoepassing te formuleren. Alle beslissingen die onder gelijke condities worden genomen leveren – door de kennisvorm afgedwongen – hetzelfde antwoord op.

Bij classificaties van cases geldt hetzelfde: de vorm bepaalt de mate van vrijheid van classificatie en daarmee de bandbreedte die de kenniswerker – mogelijk mede bepaald door rol en ervaringsniveau – krijgt. Toevalligheden zijn hierdoor niet meer mogelijk, terwijl de kenniswerker in de uitvoering maximale vrijheid wordt geboden.

Ondersteunen van kennistoepassing

Bij processen die op deze wijze ingericht zijn, is het expliciet vastleggen en ondersteunen van toegepaste kennis nodig. Dat houdt in dat de toepasbare domeinkennis gecontroleerd en gestructureerd moet worden in zogeheten kennismodellen. Die kennismodellen identificeren de onderscheiden concepten uit het kennisdomein en leggen relaties tussen de verschil-

lende concepten vast. Bijvoorbeeld: 'ingeschreven staan in de gemeente' is een 'noodzakelijke voorwaarde' voor 'het recht op een sociale huurwoning', of 'verplichte acceptatie' door een zorgverzekeraar 'is uitgesloten' voor individuen die 'niet woonachtig zijn in het verzorgingsgebied' van een zorgverzekeraar.

Op deze manier wordt de toepasbare domeinkennis inzichtelijk (gestructureerd) en kan vooraf worden bepaald welke kennis of welk deel van de kennis moet worden toegepast (gecontroleerd). Door vervolgens te onderkennen op welke manier (de vorm) kennis wordt toegepast in specifieke situaties kunnen instrumenten worden ingezet, waardoor kennis productief kan worden gemaakt in applicaties. Boven- genoemde voorbeelden kunnen bijvoorbeeld in vraagbomen worden gerepresenteerd, met als resultaat een antwoord dat in de verdere procesgang kan worden gebruikt. Uitzonderings- gevallen hoeven dus niet langer in procesvarianten te

worden uitgeschreven, maar kunnen als vraag of als classificatie worden gerepresenteerd. De kennistaak is dan 'bepaal de specifieke situatie' en daarmee een atomaire taak in het proces geworden. Het resultaat van de kennisvraag is in het verdere verloop van het proces een gegeven, en geen uitzonderingspad.

Referentieprocessen

Door uitvoeringsprocessen op deze manier te beschrijven, blijken processen voor ogenschijnlijk zeer verschillende producten en diensten meer op elkaar te lijken dan in eerste instantie wordt gedacht. De kunst is de procesgelijkenis te onderkennen in plaats van de productverschillen. Met deze invalshoek blijkt dat producten die weliswaar verschillen van domein en relevante kennis, in de uitvoering veel overeenkomsten hebben. Deze overeenkomst wordt zichtbaar doordat kennistoepassing in de processen vaak dezelfde

Casus: Aanvraagprocessen

Het verwerken van aanvragen is een veelvoorkomende taak bij het uitvoeren van producten en diensten. Voorbeelden zijn het aanvragen van subsidies en vergunningen, het aanvragen van een verzekering, maar ook allerlei producten op basis van abonnementen.

Referentieproces

Basis voor de procesaspecten onder het referentieproces zijn betrokkenen met de rollen aanvrager, 1e-lijns medewerker en 2e-lijns acceptant die na intake van de aanvraag in een behandelfase tot een beslissing komen. Daarin zijn de volledigheid van de aanvraag, de inhoudelijke correctheid van de aanvraag en het voldoen aan de acceptatiecriteria de kennisintensieve vragen die beantwoord moeten worden. Van de kennisintensieve taken in het proces is de vorm van kennistoepassing duidelijk. Het betreft een classificatievraagstuk, een aantal controles en een toetsing. Deze vormen kunnen, zeker voor de 1e-lijns medewerkers, verregaand ondersteund worden. De verschillende toetsingen en controles kunnen wellicht per aanvraag zeer individueel uitpakken, maar zijn gestructureerd van aard.

Uitvoeringsbeleid

In dit eenvoudige referentieproces zijn al keuzen gemaakt in uitvoeringsbeleid, ook zonder dat het domein of product waarover de aanvragen bekend zijn.

Behandelen op maat

In het referentieproces worden aanvragen op twee manieren aan de 1e- of 2e-lijn toegewezen:

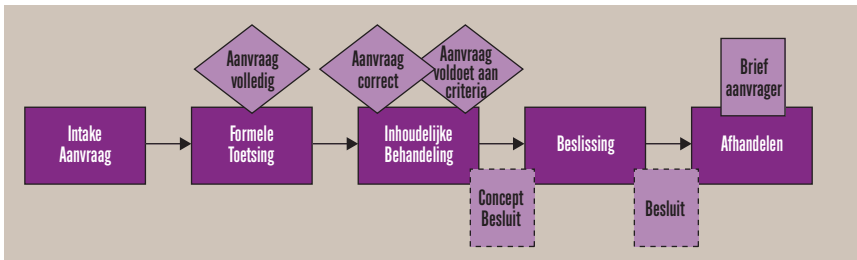
De aanvraag wordt door middel van classificatie van risico of complexiteit vooraf aan een behandelaar toegewezen, maar tijdens behandeling is opschalen van de 1e- naar de 2e-lijn ook nog mogelijk.

Omgaan met wijzigingen

Classificatie van aanvragen maakt sturen mogelijk op het aantal aanvragen dat 2e-lijns behandeling vraagt. Door verandering van omgeving of regels kunnen uitzonderingscategorieën ontstaan, of groter worden. Deze uitzonderingsaanvragen komen terecht bij de 2e-lijn. Inzicht in de classificering, in combinatie met kennisondersteuning, maakt het mogelijk om uitzonderingen naar de 1e-lijn terug te brengen.

Vroegtijdige uitval is efficiënt

In het voorbeeld wordt slechts onderscheid gemaakt tussen het niet in behandeling nemen en het nemen van een beslissing. In veel gevallen zal ervoor gekozen worden de niet in behandeling genomen aanvragen anders te behandelen wat betreft archivering, beroepsmogelijkheden enzovoort. In het geschetste referentieproces worden alleen onvolledige aanvragen niet in behandeling genomen. Aanvragen waarvan al vroeg duidelijk wordt dat ze incorrect zijn, zijn dan al in behandeling genomen en vragen afhandeling. Het *intake*-proces is typisch een proces dat zich leent om *on-line* aan klanten aan te bieden. De klant kan dan zelf vaak de correctheidscontrole en zelfs delen van de acceptatietoets uitvoeren. Zo worden minder aanvragen onterecht in behandeling genomen. Dit scheelt veel werk en klanten weten meteen waar ze aan toe zijn.



Afbeelding 3: Processtappen en kennistoepassing bij behandelen aanvraag.

vormen en fasering kent. Een aanvraagproces is een voorbeeld van een proces dat onder verschillende producten zeer verschillend kan worden ingevuld. De te beantwoorden vragen binnen een aanvraagproces zijn echter op hoofdlijnen meestal hetzelfde. Het uitgewerkte voorbeeld in het kader beschrijft een referentieproces voor aanvraagprocessen. Een ander voorbeeld ligt bijvoorbeeld in de Arbo-wetgeving die – als kaderwet – voor alle bedrijfssectoren gelijk is, maar per sector heel verschillende invullingen kent. De werkomstandigheden van glazenwassers, kantoorpersoneel en werknemers in de chemische industrie zijn zeer onderscheiden, en de regelgeving daaromtrent is navenant verschillend. Niettemin is arbeidsinspectie in die sectoren, als de specifieke sector kennis eruit is gehaald, identiek.

Zo'n proces in generieke termen, dat is ontdaan van zijn domeinaspecten, noemen wij een referentieproces. Een referentieproces beschrijft op hoofdlijnen zowel de proces- als kennisaspecten die een rol spelen bij een bepaald type uitvoeringsproces. Het proces, als een verzameling van taken, wordt beschreven in: de rollen van de betrokkenen (actoren); de fasering van het proces (volgordelijkheid, termijnbewaking); en de taken binnen die fasen (activiteiten). Van de kennisintensieve taken wordt de te beantwoorden vraag domeinneutral beschreven en het effect van de beantwoording op de procesgang. Daarnaast wordt bij die vraag de toe te passen vorm van kennistoepassing beschreven, zie afbeelding 3.

Nadruk op gemeenschappelijke aspecten

Bij het inrichten van een uitvoeringsproces voor een product wordt meestal veel aandacht besteed aan wat het nieuwe product onderscheidt van de bestaande producten. Vanuit bedrijfsvoeringsoogpunt is het eigenlijk veel interessanter te benadrukken wat het nieuwe uitvoeringsproces gemeen heeft met de al bestaande processen.

In het algemeen geldt dat organisaties die verschillende producten en diensten leveren belang hebben bij het eenvormig oplossen van bedrijfsvoeringaspecten, terwijl ze tegelijkertijd maximale vrijheid willen hebben bij het vormgeven van de individuele producten en diensten. Het opstellen van referentieprocessen maakt dat – door het scheiden van (bedrijfs)proces en (product)kennis – uitvoerbaar. Kwaliteitsbeheersing is bijvoorbeeld een onderwerp dat voorkomt in alle uitvoeringsprocessen. Bij meerdere,

individuele producten is het niet altijd eenvoudig om handvatten in te bouwen die samenhangende grip geven op kwaliteit. Worden beslissingen geaccordeerd voor ze worden uitgevoerd? Of gebeurt dit misschien steekproefsgewijs? Of alleen bij gevallen met een hoog risico? Beleid op dit vlak is meestal organisatiebreed vastgelegd, en daarmee automatisch productoverstijgend. En als per product een proces wordt ingericht is het dus lastig dat beleid consistent te implementeren. Dit aspect heeft sterke relaties met zaken als bestuurbaarheid, transparantie en verantwoording.

Een andere, niet onbelangrijke reden voor het scheiden van proces en kennis is van bedrijfseconomische aard en is ingegeven door het streven naar efficiëntie en inzicht. Efficiëntieverbetering wordt bereikt door de sterke vereenvoudiging van processen en de toegenomen vergelijkbaarheid ervan over de verschillende producten en diensten heen. Zo kunnen verbeteringen in één proces eenvoudig worden getransponeerd naar andere processen, en kunnen de verschillende processen qua *performance* makkelijker met elkaar worden vergeleken. De verhoogde eenvormigheid leidt ook tot het makkelijker kunnen uitwisselen van medewerkers over de verschillende processen. Tenslotte wordt de klanttevredenheid sterk verbeterd: door kennis uit de procesgang te halen en expliciet als functie aan te bieden, worden *self service* concepten eenvoudiger toepasbaar. De transparantie die daar mee wordt bereikt maakt het niet alleen mogelijk dat klanten meer zelfwerkzaamheid wordt geboden, maar ook meer begrip over de redenen waarom bijvoorbeeld aanvragen niet in behandeling worden genomen. Dat scheelt werk bij de behandeling en leidt tot minder vragen en klachten.

Conclusies

Door proces en kennis te scheiden bij het inrichten van kennisintensieve uitvoeringsprocessen, wordt een flexibele en gepersonificeerde dienstverlening gecombineerd met garanties over consistentie en transparantie. De expliciet gestructureerde kennis maakt een inhoudelijke sturing op kwaliteit mogelijk. De van kennis ontdane procesbeschrijvingen lenen zich voor efficiënte bedrijfsvoering over producten heen.

Jeroen van Grondelle en Willem Dicou

zijn respectievelijk productarchitect en directeur productontwikkeling van Be Informed.